

سلطة القاضي الإداري وصعوبات تقنين الأخطاء التأديبية

م.م سراقفة أحمد جمعة محمود الدوسري

جامعة الأنبار - كلية العلوم السياسية

المستخلص:

تُعد سلطة القاضي الإداري في مجال التأديب عنصرًا حاسمًا في تحقيق التوازن بين ضمان حقوق الموظف من جهة، والمحافظة على فعالية الإدارة من جهة أخرى. فالقاضي الإداري يضطلع بدور رقابي على القرارات التأديبية الصادرة عن الإدارة، ويمتلك سلطة تقديرية لتقييم مدى مشروعية هذه القرارات، ومدى توافر أركان الخطأ التأديبي. غير أن تقنين الأخطاء التأديبية يواجه صعوبات كبيرة، تعود أساسًا إلى الطبيعة المتغيرة والمعقدة لهذه الأخطاء، وصعوبة حصرها بشكل جامع. فاختلاف طبيعة الوظائف، وتباين الظروف المهنية، واتصال بعض الأفعال بالجوانب الأخلاقية، يجعل من غير العملي وضع قائمة مغلقة بالأفعال التي تُعد أخطاء تأديبية. كما أن تقنينها قد يحد من فعالية الإدارة في الحفاظ على الانضباط داخل المرافق العامة، بينما يفتح المجال للجدل القانوني بشأن مدى احترام مبدأ الشرعية في غياب نص صريح.

Abstract:

The authority of the administrative judge in disciplinary matters is essential to maintaining a balance between protecting civil servants' rights and ensuring the efficiency of public administration. The administrative judge plays a supervisory role over disciplinary decisions issued by the administration and holds the discretion to assess the legality and legitimacy of such decisions, including whether a disciplinary offense has actually occurred. However, codifying disciplinary offenses faces significant challenges due to the dynamic and complex nature of such infractions. The diversity of job roles, varying work environments, and the moral dimensions of some actions make it impractical to establish a closed list of offenses. Furthermore, strict codification may limit the administration's ability to maintain order and discipline in public service, while raising legal debates about the extent to which the principle of legality is respected in the absence of clear legislative provisions.

المقدمة:

يعد الخطأ التأديبي الركن الأساسي في نظام التأديب، إذ يمثل السبب المباشر لقيام المسؤولية التأديبية التي تقضي إلى معاقبة الموظف بعد أن يسند إليه هذا الخطأ. وفي الوقت الذي يقر فيه مبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" في المجال الجنائي كضمانة أساسية، فإن تطبيق هذا المبدأ في النظام التأديبي يبدو غير ممكن، نظراً لأن طبيعة الخطأ التأديبي لا تقبل الحصر التشريعي الدقيق، بل تستمد غالباً من الإخلال بالواجبات الوظيفية أو مخالفة مقتضياتها. ومن ثم، لم يتجه المشرع إلى تحديد الأخطاء التأديبية على سبيل الحصر، لصعوبة ضبط كافة الالتزامات الملقة على عاتق الموظف بصورة دقيقة وشاملة.

تتمحور هذه الدراسة حول الجدل الفقهي الواسع بشأن طبيعة العلاقة بين الخطأ التأديبي ومبدأ المشروعية، خاصة وأن هذا المبدأ يختلف في تطبيقه بين المجال الجنائي والمجال الإداري، مما يفتح الباب لمناقشة مسألة تقنين الأخطاء التأديبية. وتكمن أهمية هذه الإشكالية في البحث عن مدى خضوع الخطأ التأديبي لمبدأ الشرعية؛ إذ إن غياب تقنين صريح للأخطاء التأديبية - كما هو الحال في القانون الجنائي - يمنح الإدارة سلطة تقديرية واسعة لتحديد ما إذا كان سلوك الموظف يشكل مخالفة تأديبية أم لا، الأمر الذي قد يعرض الموظف لمخاطر تعسف الإدارة. في المقابل، فإن السعي إلى تقنين كافة صور الخطأ التأديبي يشكل ضمانة قانونية مهمة للموظف، لكنه قد يقيد فعالية الإدارة في ضبط السلوك الوظيفي.

انطلاقاً مما سبق، تطرح الإشكالية التالية: ما مدى إمكانية تقنين الأخطاء التأديبية؟ وللإجابة عنها، تم اعتماد المنهج الوصفي لتحديد معالم العلاقة بين الخطأ التأديبي ومبدأ المشروعية، إلى جانب المنهج التحليلي من خلال استعراض النصوص القانونية ذات الصلة وتحليلها. وتعالج هذه الدراسة إشكالية قائمة في ظل قصور قانون الوظيفة العامة، الذي اكتفى بذكر بعض صور الأخطاء التأديبية دون حصرها، في حين أن مظاهر الانحراف السلوكي الوظيفي متعددة ولا نهائية.

مشكلة البحث:

تتمثل مشكلة البحث في دراسة حدود وسلطة القاضي الإداري في الفصل في المخالفات التأديبية التي يرتكبها الموظف العام، ومدى تأثير هذه السلطة على فعالية النظام التأديبي بشكل عام. كما يطرح البحث تساؤلاً حول الصعوبات التي تواجه عملية تقنين الأخطاء التأديبية في التشريع الإداري، وكيفية تأثير هذه الصعوبات على سير العدالة التأديبية وحماية حقوق الموظفين. يُركّز البحث على تقييم تأثير عدم وجود تقنين دقيق للأخطاء التأديبية على القرارات التأديبية، وكيفية مواجهتها ضمن الأطر القانونية الحالية.

أهمية البحث:

تكمّن أهمية البحث في ضرورة تحديد وتوضيح حدود السلطة التأديبية للقاضي الإداري، خصوصاً في ظل غياب تشريعات محددة تنظم الأخطاء التأديبية، مما يجعل من الضروري دراسة تأثير ذلك على استقرار المؤسسات العامة وحماية حقوق الموظفين. كما أن البحث يسلط الضوء على الصعوبات التي تواجه عملية تقنين الأخطاء التأديبية في النظام الإداري، والتي تؤثر على العدالة التأديبية وجودتها. هذا البحث سيضيف إلى الأدبيات القانونية فهماً أعمق حول العلاقات بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية في مجال التأديب، ويساهم في فتح النقاش حول ضرورة إصلاح التشريعات الإدارية لضمان الحماية الفعالة للحقوق الوظيفية.

أهداف البحث:

١. تحليل دور القاضي الإداري: دراسة سلطة القاضي الإداري في الفصل في المخالفات التأديبية وتأثيرها على العدالة الوظيفية.
٢. مناقشة الصعوبات في تقنين الأخطاء التأديبية: تحديد العقوبات القانونية والتقنية التي تعيق عملية تقنين الأخطاء التأديبية، واستعراض الحلول الممكنة للتغلب عليها.
٣. تقييم تأثير غياب التقنين على النظام التأديبي: دراسة كيفية تأثير غياب تقنين الأخطاء التأديبية على تطبيق الجزاءات والقرارات التأديبية في المؤسسات الحكومية.
٤. اقتراح حلول تنظيمية: تقديم حلول تنظيمية وتشريعية لتحسين آلية معالجة الأخطاء التأديبية وضمان توازن حقوق الموظف مع مصالح الإدارة.

المبحث الأول: مفهوم الأخطاء التأديبية

لم يقدم تعريف دقيق وشامل للخطأ التأديبي في الفقه أو التشريع، حيث استخدمت عدة مصطلحات متقاربة الدلالة، مثل "المخالفة التأديبية"، و"الجريمة التأديبية"، و"الذنب التأديبي". ورغم اختلاف هذه التسميات، فإنها تشترك جميعاً في التعبير عن سلوك يصدر عن الموظف ويخالف مقتضيات الوظيفة العامة، مما يترتب عليه تعرضه للمساءلة التأديبية.^١ وعليه تم تقسيم المبحث إلى مطالب كالآتي:

المطلب الأول: تعريف الأخطاء التأديبية

أغفلت غالبية التشريعات تحديداً دقيقاً لمعنى الخطأ التأديبي، وإن كانت قد اختلفت في تسميته. ففي التشريع العراقي، ينظر إلى الخطأ التأديبي باعتباره قيام الموظف العام بعمل إيجابي أو سلبي يعد مخالفاً لواجبات الوظيفة، ويرتب عليه جزاء تأديبي. ومع ذلك، فإن هذه الأخطاء لا تخضع لمبدأ الشرعية كما هو معمول به في النظام الجنائي، نظراً للصعوبات التي تعترض تطبيق هذا المبدأ في المجال التأديبي. أما المشرع

^١ توفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام دراسة مقارنة، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٧، ص ٥١

المصري، فقد اعتمد مصطلح "المخالفة" للإشارة إلى ذات المفهوم^٢، في حين استعمل المشرع الفرنسي لفظ الأخطاء التأديبية^٣. أما في العراق عرف الخطأ التأديبي بأنه: "الإخلال بالالتزام بالقيام بالواجبات التي يقتضيها حسن النظام واستمرار العمل في المنشأة، والامتناع عن كل ما من شأنه إلحاق الضرر بنظامها، وهذا الإخلال بالالتزام بشقيه الإيجابي والسلبي لا يقتصر على الإخلال بما يقرره القانون والعقد من قواعد تكفل حسن سير العمل في المنشأة. ومن خلال تحليل هذا النص، يتضح أن المشرع لم يُعرّف الخطأ التأديبي بشكل مباشر، بل اكتفى باستخدام تعابير تدل عليه، مثل: الإخلال بالالتزام، الإهمال، المساس بالانضباط، أو رفض تنفيذ التعليمات. وقد حاول الفقه سد هذا الفراغ من خلال تقديم تعريفات أكثر تحديداً، حيث عرفه بعض الفقهاء الفرنسيين، كالفقيه جون لويس مورو (Jean-Louis Moro)، بأن الخطأ التأديبي هو: "كل إخلال أو تقصير أو مخالفة قد تصدر عن الموظف وتشكل خروجاً عن مقتضيات واجباته، بما من شأنه أن يؤثر سلباً على السير الحسن للمرفق العام"^٤، وقد عرفها الفقيه سيرج سالون بأنها السلوك الإيجابي أو السلبي الذي يعد إخلالاً بالواجبات التي تفرضها الوظيفة"^٥.

أما في الفقه العربي، فقد عرّفها الدكتور جودت الملتب بأنها الإخلال بالواجبات الوظيفية سواء بالفعل أو بالترك^٦، ويرى الدكتور نواف كنعان أن المخالفة التأديبية تتمثل في كل سلوك إيجابي أو سلبي يصدر عن الموظف العام، سواء أثناء أداء وظيفته أو خارج نطاقها، إذا ما ترتب عليه إخلال بواجبات الوظيفة أو إساءة إليها، بما ينعكس سلباً على حسن سير المرفق العام والنظام العام في المجتمع^٧.

في المقابل، عرفها الدكتور العميد سليمان الطماوي بأنها كل تصرف أو امتناع يقوم به العامل ويتنافى مع واجبات منصبه^٨. وقد سعى الفقهاء أيضاً إلى تفسير معنى الأخطاء التأديبية، حيث عرفها الدكتور أحمد بوضياف بأنها: إخلال بالالتزام القانوني، ويُفهم القانون هنا بالمعنى الواسع ليشمل جميع القواعد القانونية، سواء كانت صادرة عن تشريع أو لائحة، بالإضافة إلى شمولها للقواعد الأخلاقية أيضاً^٩، أما الدكتور عبد القادر خضير فقد عرّف الخطأ بأنه كل إخلال بالواجبات الوظيفية المحددة لضمان سير المصلحة العامة

^٢ نص المادة ٥٥ من قانون الخدمة المدنية المصري رقم ٨١ لسنة ٢٠١٦.

^٣ استعمل المشرع الفرنسي لفظ *les fautes disciplinaires* من خلال نص المادة ٢٩ من القانون ٨٣-٦٣٤، المتضمن حقوق وواجبات الموظف، بقولها:

<< Toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire >>

^٤ بوطبة مراد، نظام الموظفين في القانون، الجزائر، دار الهومة ٢٠١٨.

^٥ Serge salon, la fonction public, Sirey. Paris, ١٩٨٥, p267.

^٦ بوضياف أحمد الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر الجزائر، ثالثة، ٢٠١٠، ص ٥٧.

^٧ نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة الإمارات مكتبة الجامعة، ٢٠٠٨، ص ٢٠.

^٨ طماوي محمد سليمان، القضاء الإداري الكتاب الثالث (دراسة مقارنة) القسم الأول، الطبعة الثالثة، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٨٧، ص ٤٨.

^٩ بوضياف أحمد، مرجع سابق، ص ٥٨.

بشكل جيد^{١٠}، بينما عرفها الدكتور محمد أنس قاسم بأنها: كل مخالفة للواجبات الوظيفية، سواء كانت إيجابية أو سلبية. ولا تقتصر المخالفة على الواجبات المنصوص عليها في المراسيم والقوانين فحسب، بل تشمل أيضاً مخالفة أي واجب يتطلبه حسن سير العمل وانتظامه في المرافق العامة^{١١}.

أما في القضاء، فقد جاء تعريف المحكمة الإدارية العليا للقرار التأديبي بشكل عام على النحو التالي: يُعد القرار التأديبي نتيجة لإخلال الموظف بواجبات وظيفته أو ارتكابه فعلاً محظوراً عليه. فكل موظف يخالف الواجبات المنصوص عليها في القوانين أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء ضمن حدود القانون، أو يخرج عن مقتضيات الواجب في أداء وظيفته التي يُتوقع منه القيام بها شخصياً بدقة وأمانة، فإنه يرتكب خطأ إدارياً يبرر توقيع الجزاء عليه وفق الأشكال والأنظمة القانونية المعتمدة^{١٢}.

وجاء في قول للجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى والتشريع بمجلس الدولة: 'يُعد كل فعل يرتكبه الموظف ويؤدي إلى الإخلال بواجبات وظيفته أو مخالفة القوانين واللوائح جريمة تأديبية، مما يتيح للجهة الإدارية محاسبته عليها^{١٣}.

من خلال هذه التعريفات، نلاحظ غموضاً وعدم تحديد دقيق لمعنى الخطأ التأديبي، حيث جاءت التعريفات واسعة إلى حد ما، معتبرة أن الخطأ يشمل أي فعل يخل بمقتضيات الوظيفة، سواء من حيث الواجبات أو ما تم تقنينه في القوانين

مبدأ المشروعية في الأخطاء التأديبية

مبدأ المشروعية هو تكريس للمادة التي تنص على أنه: "لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون أو بناء على قانون"^{١٤} يقصد بهذا المبدأ خضوع جميع السلطات والأفراد لقواعد القانون وأحكامه. وفي مجال التجريم والعقاب، يشير المبدأ إلى أن المشرع يجب أن يحدد بوضوح الأفعال التي تعد جرائم ويبين العقوبات المقررة لها بشكل دقيق. يعد مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات من المبادئ الأساسية في التشريعات الحديثة، حيث ينص على أنه لا يجرم فعل أو يعاقب عليه إلا بنص قانوني يحدد نوع الفعل المجرم وأركانه وشروطه، بالإضافة إلى تحديد العقوبة المستحقة. ويوفر هذا المبدأ حماية قانونية للفرد وضمانة لحقوقه وحياته، إذ

^{١٠} Abdlkader Khadir; ١٣٣ questions en garanties disciplinaires; Alger; edition HOUMA;

٢٠١٢; p ١٤.

^{١١} محمد أنس جعفر، مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، ١٩٨٩، ص ٢٠٣.

^{١٢} حكم الإدارية العليا الصادر بجلسة ١٩٦٥/٠٥/٢٢، مجموعة أحكام السنة العاشرة ص ١٤٠٥، نقلا عن شريف أحمد الطباخ، الدعوى التأديبية في ضوء القضاء والفقهاء، مصر، دار الفكر والقانون، ٢٠١٠، ص ١٢٤.

^{١٣} فتوى الجمعية العمومية الصادرة بتاريخ ١٩٦٥/٠١/٢٧، نقلا عن عمار عباس الحسيني التجريم والعقاب في النظام التأديبي قراءة معاصرة في النصوص الجنائية والتأديبية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥، ص ٦٣..

^{١٤} نص المادة الأولى من الأمر الأمر ٦٦-١٥٦ المتضمن قانون العقوبات المؤرخ في ٠٨ يونيو ١٩٦٦، ج ر ج عدد ٤٩ مؤرخة في ١١ جوان ١٩٦٦، الصفحة ٧٠٢.

يمنع السلطات المختصة من اتخاذ أي إجراء ضده ما لم يكن قد ارتكب فعلا ينص القانون على أنه جريمة معاقب عليها.^{١٥}

يقصد بشرعية الخطأ التأديبي تأسيسه على أساس قانوني معين قد يكون تشريعاً أو تنظيمياً يؤتم عليه الموظف^{١٦}، تُضفي أغلب التشريعات طابعاً تأديبياً على أفعال الموظف من خلال تحديد الواجبات الوظيفية. وعلى الرغم من وجود أوجه شبه بين الجرائم الجنائية والتأديبية، إلا أن الفقه والقضاء استقرا على أن مبدأ الشرعية لا يُطبق في المجال التأديبي. فلا يُشترط أن تصدر الإدارة التي تتمتع بسلطة تعيين الموظف أو التشريع التأديبي عموماً قوائم تجرم أفعال الموظف مسبقاً. وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا عدم وجود مبدأ الشرعية في التأديب كما هو معروف في القانون الجنائي، حيث قضت بأن: 'تكيف الواقعة بما يجعلها من الذنوب المستحقة للعقاب يعود إلى تقدير جهة الإدارة، ومدى تطابق هذا التكيف مع الواقعة المنسوبة إلى الموظف، من حيث الخروج عن الواجب الوظيفي أو الإخلال بحسن السير والسلوك'^{١٧}

يترتب على عدم الأخذ بمبدأ شرعية الأخطاء التأديبية عدة نتائج، منها أن المشرع التأديبي قد حدد الواجبات الأساسية، إلا أن ذلك لا يعني أن ما عداها يُعتبر مباحاً. بل تمنح الإدارة السلطة في تقدير الفعل الذي ارتكبه الموظف، لتحديد ما إذا كان يشكل خطأ مهنيًا أم لا^{١٨}، على سبيل المثال، التحاق الموظف بمنصب عمله وهو مخمور لم يتم تجريمه في قانون الوظيفة العامة، ولكن ارتكاب هذا الفعل يؤدي إلى ظهور الموظف في صورة تتنافى مع واجب حسن الخلق واستقامة السلوك. حيث جاء في نص المادة ٤٢ من قانون الوظيفة العامة: 'يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه، حتى وإن كان ذلك خارج أوقات الخدمة. كما يجب عليه أن يتسم في جميع الأحوال بسلوك لائق ومحترم'.

أما فيما يتعلق بتحديد الأفعال الممنوعة على الموظفين التي تشكل خطأ تأديبياً، فإن ذلك يُترك لتقدير السلطة التأديبية، التي قد تتخذ طابعاً رئاسياً أو شبه قضائي. وفي تقديرها للأخطاء التأديبية، تلتزم السلطات التأديبية بضوابط الوظيفة العامة بما تتضمنه من حقوق وواجبات. لذا، فإن تقدير ما إذا كان الفعل الذي ارتكبه الموظف يشكل خطأ يستوجب الجزاء يعتمد على هذه الحقوق والواجبات دون غيرها. وفي هذا الصدد، جاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ ١١ نوفمبر ١٩٦١: 'إن المحكمة التأديبية بوصفها سلطة تأديبية يجب أن تلتزم بالنظام القانوني المحدد، وأن تستند في تكيف الفعل المكون للذنب الإداري إلى

^{١٥} نجم محمد صبحي، قانون العقوبات القسم العام، الطبعة الثانية عمان، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩١، ص ١٩-١٧

^{١٦} كمال رحماوي، تأديب الموظف العمومي بين الفعالية و الضمان أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون، كلية الحقوق جامعة الإخوة منتوري، السنطينة، ٢٠١٥، ص ٦٥.

^{١٧} حكم المحكمة الإدارية العليا في جلسة ٢٤/١٢/١٩٦٦، نقلا عن شريف أحمد الطباخ، مرجع سابق، ص ١٢٥.

^{١٨} رحمانى وليد خصوصية مبدأ شرعية الأخطاء المينية في النظام التأديبي، أفاق للعلوم، المجلد الثالث، العدد الأول، ٢٠١٨، ص ٣١٤

الإخلال بالواجبات الوظيفية أو الخروج عنها. وإذا استعارت المحكمة وصفاً جنائياً واردةً في قانون العقوبات، فإنها يجب أن تحدد أركان الفعل كما حددها هذا القانون. وإذا لم تفعل ذلك، كان الجزاء المقضي به معيباً لأنه بني على خطأ في الاستدلال القانوني.^{١٩}

تتسم فكرة الخطأ التأديبي بالمرونة والتطور المستمر، حيث يختلف تعريفه من زمن إلى آخر ومن مكان إلى آخر، ويعتمد على الظروف الخاصة في نفس الزمان والمكان. على سبيل المثال، قد لا يُعد إعفاء لحيمة موظف الشرطة خطأً تأديبياً في بعض التشريعات، بينما يُعتبر كذلك في تشريعات أخرى التي تحظر على موظفي الشرطة ذلك وتفرض عليهم الظهور بهيئة ومظهر مناسبين.

ومن خلال هذا، نجد أن عدم الأخذ بمبدأ الشرعية يترتب عليه آثار في تحديد الأخطاء التأديبية. ومن ناحية أخرى، هناك من يدعو إلى ضرورة تكريس مبدأ الشرعية في المجال التأديبي، ليكون مشابهاً لمبدأ الشرعية في الجرائم الجنائية. وهذا يفتح المجال للتطرق إلى فكرة تقنين الأخطاء التأديبية بين التأييد والمعارضة.

المطلب الثاني: الاختلاف حول تقنين الأخطاء التأديبية

تتمثل عملية تقنين الأخطاء التأديبية في إصدار تشريع خاص يتضمن مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم العلاقة بين الموظف والإدارة التي يتبع لها. ومع ذلك، لم تجد هذه العملية تطبيقاً حقيقياً في الواقع، مما أدى إلى تباين في آراء الفقهاء حول ضرورة تقنين الأخطاء التأديبية.

الرأي المؤيد لتقنين الأخطاء التأديبية

يعتقد بعض الفقهاء أن تقنين الأخطاء التأديبية أمر لا بد منه، حيث استند أصحاب هذا الرأي إلى مجموعة من الحجج، أبرزها:

لا يمكن القول بتعذر حصر المخالفات التأديبية، خاصة بعد أن أقدم المشرعان الإيطالي والألماني على تقنين الأخطاء التأديبية. حيث تجاوزت فكرة أن القانون التأديبي لا يزال في مرحلته الأولى، ولا يمكن حصر الأخطاء التأديبية. وفي هذا السياق، يرى العميد "دوغوي (Duguit)" أن النظام التأديبي في وضع مرحلي، وأن الوقت سيأتي الذي يتم فيه تحديد الجرائم والعقوبات المناسبة لها، تماماً كما هو الحال في الجرائم الجنائية.^{٢٠}

توجد بعض الواجبات الوظيفية التي لا يمكن حصرها، مما يجعلها عرضة للمنازعات بشكل مستمر. على سبيل المثال، يعتبر واجب طاعة الرؤساء من هذه الواجبات، حيث يُفترض أن يحترم الموظف وينفذ الأوامر الصادرة إليه من رؤسائه الإداريين. ومع ذلك، تكمن الإشكالية في تحديد حدود هذا الواجب، أي هل يجب

^{١٩} طماوي عيد سليمان القضاء الإداري، ص ٧٩.

^{٢٠} طماوي محمد سليمان، مرجع سابق، ص ٢١٦.

على الموظف تنفيذ تعليمات رئيسه حتى وإن كانت غير مشروعة. وهذا الإشكال يظهر في التطبيق العملي، مما يستدعي ضرورة تقديم تفسير محدد لهذا الواجب لتوضيح الالتباس القائم.^{٢١}

إن تقنين الأخطاء التأديبية يسهم في توفير الطمأنينة للموظف وللجمهور المتعامل مع الإدارة. حيث يتيح للموظف الاطمئنان من خلال معرفته المسبقة والدائمة لواجباته الوظيفية، مما يجنبه ارتكاب المحظورات التي تتعارض مع تلك الواجبات. كما يساعد هذا التقنين الموظف على معرفة العقوبة التي قد تُفرض عليه بما يتناسب مع الجرم الذي ارتكبه.^{٢٢}

كما أن التقنين يفيد جمهور المتعاملين مع الجهات الإدارية المختلفة، حيث يسهم في تعزيز الرقابة والمحاسبة عندما يتجاوز الموظف حدود وظيفته أو السلطة المخولة له. بالإضافة إلى ذلك، يتيح التقنين للمتعاملين الحق في التظلم من القرارات المتخذة التي قد تكون مخالفة للقانون.

ولا توجد في طبيعة المخالفات التأديبية ما يمنع من تحديدها. فبالرغم من صعوبة حصرها، لا يُعد من خصائص المخالفة التأديبية عدم قابليتها للتحديد. وفي هذا الصدد، أشارت الأستاذة الدكتورة مليكة الصروخ إلى أنه على الرغم من الاعتقاد السائد بأن المخالفة التأديبية غير قابلة للتحديد استناداً إلى أن واجبات الوظائف التي تشكل إخلالاً بها لا يمكن حصرها، إلا أن ذلك ليس من خصائص المخالفات التأديبية. بل يتعلق الأمر بصعوبة مادية يمكن التغلب عليها تدريجياً من خلال تحديد أهم الواجبات والمحظورات الأكثر صلة بالمرافق العامة، مما يعود بالنفع على الموظف والإدارة معاً، ويضمن له الطمأنينة في مجال التأديب. كما أن تحديد المخالفات التأديبية يعزز فعالية التأديب من خلال ما يوفره من وضوح، ويزيل أي غموض. فهو يساعد الجهة التأديبية على اتخاذ الإجراءات اللازمة بحق الموظف وتطبيق الجزاء المناسب بسرعة وبدون تردد.^{٢٣}

ضمان حقوق الموظفين من تعسف الرئيس الإداري يساهم في توفير الطمأنينة للموظف، إذ يضمن عدم تعرضه لأي ضغط أو خوف من ارتكاب خطأ تأديبي دون علمه. في المقابل، تعتبر سلطة تعيينه أن الفعل الذي يرتكبه قد يترتب عليه جزاء تأديبي. وقد عبّر الدكتور عبد الفتاح مراد عن ذلك بقوله: 'إن ذلك يعد استكمالاً لنصوص القانون التأديبي، حيث أن جميع القواعد المنظمة للوظيفة العامة قد تم تقنينها، وجاء الدور الآن على تقنين المخالفات التأديبية، إذ تتميز هذه المخالفات بقدر كبير من الاستقرار والوضوح'^{٢٤}

^{٢١} توفان العقيل العجاردة، مرجع سابق، ص ٥٩
^{٢٢} أماني زين بدر فراج النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية: دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر والقانون، ٢٠١٠، ص ٥٨
^{٢٣} سعد الشيتوي المسائلة التأديبية للموظف العام، مصر، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٨، ص ٤٦.
^{٢٤} بلال أمين زين الدين، التأديب الإداري دراسة فقهية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، الطبعة الأولى الاسكندرية، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٥، ص ٧٩.

يسهم تقنين المخالفات التأديبية في تجنب تباين الجزاءات على نفس المخالفات المرتكبة. فاعتبار أفعال الموظف في سياق معين أخطاء تأديبية وفي سياق آخر غير ذلك يؤدي إلى اهتزاز الثقة بين الرئيس ومروؤسه، بسبب عدم المساواة في التعامل مع الموظفين.^{٢٥}

الرأي المعارض لتقنين الأخطاء التأديبية

على النقيض مما ذكر، يرى جانب آخر من الفقه أن حصر الأخطاء التأديبية وتقنينها يعد عملية صعبة، إن لم تكن مستحيلة، فضلاً عن أنها غير ضرورية، حيث يُترك الأمر للسلطة التأديبية لتحديد المخالفات التأديبية. وفي هذا السياق، يرى الدكتور الفقيه الطماوي أن أبرز ما يميز الجرائم التأديبية عن الجرائم الجنائية هو أنها لا تُحدد على سبيل الحصر. كما يتساءل: هل يُعد عدم تقنين الجرائم التأديبية وضعاً مرحلياً، يتحول بعدها القانون التأديبي إلى نفس الإطار الذي يعتمد عليه قانون العقوبات، من حيث تقنين الجرائم التأديبية وربطها بالعقوبات المقررة لها^{٢٦} يُجيب عن ذلك بالنفي، مبيّناً الصعوبات والأسباب التي تحول دون تقنين الأخطاء التأديبية على النحو المعتمد في قانون العقوبات. واستند أصحاب هذا الرأي إلى مجموعة من الحجج، منها ما يلي: - عملية وصف وتحديد الأخطاء التأديبية تعد صعبة التنفيذ، حيث أن الكثير من المصطلحات المستخدمة في مجال التأديب ما زالت غامضة وغير محددة بدقة، على عكس قانون العقوبات الذي يعتمد على مصطلحات واضحة ومفهومة، حتى أصبحت تشكل قواعد قانونية راسخة. وفي هذا السياق، يقول الأستاذ Girando: 'إن الواجبات الأساسية للموظفين لا يمكن صياغتها في نص قانوني محدد، بل يجب أن تكون محفورة في نفوسهم، إذ إنهم ملزمون تجاه الدولة بالإخلاص المطلق وغير المحدد... فكيف يمكن حصر هذه الواجبات^{٢٧}، وبالتالي، فإن بعض الواجبات تتميز بالجانب الأخلاقي، مثل الإخلاص في العمل والنزاهة في حياة الموظف داخل وخارج العمل، إضافة إلى الواجبات التي لا يمكن حصرها. وعليه، إذا حاولنا حصر هذه الواجبات وتقنينها، نجد أن القاعدة القانونية تصبح ناقصة وغير مكتملة. كما أن النظام التأديبي يعالج كل موظف وفقاً لظروف وظيفته، فما يُعتبر خطأً تأديبياً بالنسبة لموظف قد لا يُعتبر كذلك بالنسبة لآخر، بخلاف القانون الجنائي الذي يخضع كل مواطن لنفس الالتزامات بغض النظر عن صفته أو مركزه، وبالتالي يكون نطاقه شاملاً لجميع المواطنين.

محاولة تقنين الأخطاء التأديبية قد تؤدي إلى تقييد فاعلية الإدارة، إذ إذا تمت عملية التقنين، فإن قدرة الإدارة على مواجهة التصرفات التي قد تعرقل سير العمل بشكل منتظم ومستمر تصبح محدودة^{٢٨} ويجب الإشارة

^{٢٥} سهوان محمود رمضان محمد المخالفة والجزاء التأديبي و مبدأ المشروعية - دراسة مقارنة ، القاهرة المركز العربي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠١٧، ص ٧٦.

^{٢٦} طماوي محمد سليمان ، مرجع سابق، ص ٩١

^{٢٧} طماوي محمد سليمان ، مرجع سابق، ص ٩٤

^{٢٨} توفان العقيل العجارمة ، مرجع سابق، ص ٥٨

إلى أن للمسؤولية التأديبية دور في مكافحة الفساد من خلال وصول عناصرها إلى مواضع لا يمكن للمسؤولية الجزائية إدراكها نظراً لما تمتاز به الإدارة من امتيازات وصلاحيات لا تقوض من فعاليتها. تقدير الفعل على أنه خطأ تأديبي من عمل السلطة التأديبية: القاعدة العامة في القضاء الإداري تفيد أن الفعل بعد خطأ تأديبياً مرده إلى السلطة التأديبية هو ذات الأمر بالنسبة إلى العقوبة التي تستوجب أن تكون ملائمة في حين يقع على عاتق القضاء الإداري التدخل منى اتسم القرار بعدم الملائمة الظاهرة أو بسوء استعمال السلطة.

مرونة الخطأ التأديبي وتطوره يضيف مبدأ المشروعية في المجال الجنائي على الجرائم الاستقرار و الثبات بمعنى انه إذا ما تم تجريم فعل ما يبقى هذا التجريم باختلاف الزمان والمكان في حين أن الأخطاء التأديبية تتغير مع الوقت و تختلف حسب الظروف الاجتماعية و أيضاً حسب المركز القانوني للموظف فما كان مباحاً قد يصبح مندوباً و العكس كذلك.

مبادئ القانون الإداري: يكون على أساس مبدأ دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد، ومبدأ المساواة أمام المرافق العامة ومبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتبديل والتغيير، لذا فإن جميع الأفعال أو الأخطاء التي تنطوي على إخلال مباشر أو غير مباشر بأي من هذه المبادئ بعد خطأ تأديبي، وبناء عليه فإن مهمة المشرع في تحديد هذه الأفعال وتعدادها على وجه الدقة، تبدو مهمة شاقة وعسيرة تعترضها الكثير من الصعوبات، ويتعذر القيام بها على الوجه الأمثل، و بالتالي هذا التشعب يؤدي بنا لعدم جدوى تقنينها.^{٢٩}

- صعوبة ترجمة واجبات الموظف وصياغتها بألفاظ وعبارات محددة فمن هذه الواجبات ما لها قالب شبه أخلاقي كالعمل بإتقان وإخلاص، الحفاظ على كرامة الوظيفة وشرفها المهنة و منه استحالة وصف هذه الأفعال في قالب قانون دقيق، كما أن محاولة حصرها يفقدها للمرونة التي تكون بيد السلطة التأديبية في تكييف الفعل، ويعد الغموض وعدم تحديد العديد من الواجبات أو المحظورات الوظيفية، وقد حاول المشرع الفرنسي في هذا الشأن لإبداء الرأي حول مخالفة واجب التحفظ الذي يلتزم به الموظفون عند التعبير عن آرائهم السياسية ومع أن هذا الواجب يتصل بحرية التعبير عن الرأي إلا أن مجلس الدولة فصل في هذه الحالات استناداً إلى معايير مختلفة واعتبارات متباينة يمكننا وصفها بأنها اعتبارات نسبية^{٣٠}

رأي الباحث المتفق عليه أن عملية حصر الأخطاء التأديبية صعب جداً، الأمر الذي شجع عديد من الفقهاء لتبني رأي عدم التقنين و الدفع بإعطاء الإدارة أكبر قدر من السلطة في تحديد الأخطاء التأديبية لأن ذلك يحقق الفعالية و بالتالي يحقق المنفعة العامة، في حين يرى الباحث أن التقنين أمر لا مفر منه و على الشارع

^{٢٩} أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، مصر، دار النهضة العربية ٢٠٠٣، ص ٨٢٥
^{٣٠} محمد الاحسن النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام كلية الحقوق جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان ٢٠١٥-٢٠١٦، ص ٦٩

أن يبادر في محاولة تقنين الأخطاء المهنية لتدليل الصعوبات أمام القضاء وبدرجة أكبر ضمان حق الموظف واستمرارية المرفق العام.

المبحث الثاني : الأساس القانوني للمسؤولية التأديبية في القانون العراقي

إن مناقشة الأساس القانوني للمسؤولية التأديبية تستدعي بالضرورة تحديد الواجبات التي يترتب على الموظف العام الالتزام بها في القانون العراقي، حيث تشكل هذه الواجبات الأساس الذي تقوم عليه المسؤولية التأديبية. كما يجب تحديد أركان هذه المسؤولية، فبدونها لا يمكن الحديث عن وجود مسؤولية انضباطية. لذلك، سنناقش في المطالب التالية:

المطلب الاول: واجبات الموظف كأساس للمسؤولية التأديبية في القانون العراقي

نظرًا لأن الوظيفة العامة تُعتبر تكليفًا وطنيًا وخدمة اجتماعية تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وتقديم الخدمة للمواطن وفقًا للقواعد القانونية، فإنه يترتب على الموظف العام الالتزام بالعديد من الواجبات^{٣١}. أورد المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام رقم (١٤) لسنة ١٩٩١، المعدل بالقانون رقم (٥) لسنة ٢٠٠٨، عددًا من الواجبات في المادة الثالثة من هذا القانون. ويمكن تصنيف هذه الواجبات إلى واجبات عامة وواجبات تتعلق بالوظيفة المناطة بالموظف.

- الواجبات العامة: نص المشرع العراقي في المادة الثالثة من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام على مجموعة من الواجبات العامة، ومنها:

١. تأدية الواجبات الوظيفية: تناول قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي العديد من

الواجبات المرتبطة بأداء العمل الوظيفي، ومن أبرز هذه الواجبات:

أ. التزام الموظف العام بأداء العمل الوظيفي بنفسه: يجب على الموظف العام أن يؤدي مهامه الوظيفية بنفسه، وهو التزام شخصي بحت، كما جاء في النص التالي^{٣٢}: " أداء أعمال الوظيفة بنفسه، وبشعور بالمسؤولية". ويتبين من ذلك، ينبغي قيام الموظف العام بأداء العمل المكلف به أصولاً من رؤسائه في العمل، دون تعقيب منه على مدى ملائمة هذا العمل لقدراته وإمكانياته، ويترب على ذلك:

١. فلا يُمكن للموظف العام اختيار القيام به من عدمه، وذلك بسبب أن الجهة الإدارية عندما تختار الموظفين، تكون قد راعت القدرات والكفاءات المطلوبة للوظيفة المعلن عنها سواء بالمسابقة أو التعيين أو أية طريقة أخرى من طرق التعيين فيها المنصوص عليها في القانون.

^{٣١} عرّف المشرع العراقي الموظف العام في قانون الخدمة المدنية رقم (٢٤) عام ١٩٦٠ وتعديلاته، في المادة (٢٠) منه الموظف هو " كل شخص عهدت إليه وظيفة دائمة داخلية في ملاك الدولة الخاص بالموظفين، كما عرّف الموظف العام في قانون الانضباط الموظفين رقم (١٤) لعام ١٩٩١ م (٣/١) بأنه : كل شخص عهدت له وظيفة داخل ملاك وزارة أو جهة غير مرتبطة بوزارة"

^{٣٢} المادة (٤) ، قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي

٢. لا يجوز للموظف أن يوكل أو يُسند جزءاً من مهامه إلى موظفين آخرين للقيام بها بدلاً منه، لأن أداء العمل يجب أن يتم شخصياً. أما توزيع مهام العمل بين الموظفين فهو من اختصاص الإدارة والرئيس الإداري فقط، ولا يمكن تعديل هذا التوزيع إلا من خلال الرئيس الإداري المسؤول، الذي يمتلك الصلاحية في تحديد مدى إمكانية تعديل توزيع المهام بما يتوافق مع سير العمل في المؤسسة العامة^{٣٣}. ويجب على الموظف أن يقوم بالعمل الموكل إليه بموجب قرار تعيينه.

ب. التقيد بمواعيد العمل وتخصيصه للعمل وقد نص المشرع العراقي على هذا الواجب في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي، في (المادة ٤ ، ثانياً): التقيد بمواعيد العمل وعدم التغيب عنه إلا بإذن وتخصيص جميع وقت الدوام الرسمي للعمل^{٣٤}، إذاً، ولتحقيق الكفاءة في العمل يتطلب أن يخصص العامل كل نشاطه المهني في سبيل القيام بالأعمال المكلف بها، وأداء العمل طوال الساعات المقررة لذلك في الجهة التي يعمل لديها، فلا يكفي أن يتواجد الموظف في مكان عمله دون عمل. ولا يجوز أن يعمل لوقت قليل، ويخصص باقي أوقات العمل للهو أو التسلية أو لأعمال أخرى لا تمت بصلة إلى أعمال الوظيفة العامة^{٣٥}. فلا يجوز صرف أي جزء من ساعات العمل الرسمية المخصصة للوظيفة لأي نشاط خارج حدودها، إلا ما يكلف به من قبل المسؤول عنه بشكل مباشر^{٣٥}. فالوقت أحد الموارد المتاحة للإدارة وتقع عليها مسؤولية الاستثمار الأفضل لوقت العمل من أجل تحقيق الاستمرار والنمو والتطور. وهذا يعني أن على الموظف أن يلتحق بالعمل في الساعات الأولى لبدء دوامه، وألا يترك مكان عمله أيضاً إلا مع انتهاء الوقت المخصص للدوام^{٣٦}.

٢. إطاعة الأوامر الرئاسية أوجب القانون العراقي في المادة الرابعة (ثالثاً) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي على الموظف احترام رؤسائه والتزام الأدب واللياقة في مخاطبتهم وإطاعة أوامرهم المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات، فإذا كانت هذه الأوامر مخالفة فعلى الموظف أن يبين لرئيسه كتابياً وجه المخالفة، ولا يلتزم بتنفيذ هذه الأوامر إلا إذا أكرها الرئيس كتابياً وعندئذ يكون هو المسؤول عنها^{٣٧}. وبذلك فإن واجب الطاعة الرئاسية يفرض الامتثال لأوامر الرؤساء، سواء كانت مكتوبة أو شفوية، وسواء تمثلت في البلاغات أو التعليمات أو القرارات التي يصدرها الرؤساء، ويقتضي هذا المبدأ أيضاً طاعة الرؤساء من قبل العامل إلى جانب تنفيذ ما يصدر إليه من أوامر

^{٣٣} أحمد، «حقوق وواجبات الموظف العام في نطاق الوظيفة العامة دراسة مقارنة بين القانون الوضعي العراقي والفقہ الإسلامي»، رسالة ماجستير، جامعة وان يوز نجويل، ٢٠١٨، ص ٨١

^{٣٤} محمد، أبو زيد جابر سعيد حسن، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٢٠، ص ٢١١

^{٣٥} الرفاعي، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ودورها في محاربة الفساد المالي، دراسة مقارنة، السعودية، مطبعة القانون والاقتصاد، ٢٠١٥، ص ٥٣١

^{٣٦} أحمد، «حقوق وواجبات الموظف العام في نطاق الوظيفة العامة دراسة مقارنة بين القانون الوضعي العراقي والفقہ الإسلامي»، مرجع سابق، ص ٨٣

وقرارات واحترامه لهم بالقدر الذي يجب أن يسود بين الرئيس والمرؤوس، فيستحق العامل الجزاء إذا وجه إلى رئيسه عبارات قاسية حتى ولو ثبت صحة هذه العبارات^{٣٧} وإنّ المُبَرَّر المنطقي الذي يقوم عليه واجب الطاعة الرئاسية يتمثل في تحقيق مبدأ الوحدة الرئاسية أي توحيد السلطة الأمره بالنسبة لكل مرؤوس على جده، بحيث لا يكون العامل مرؤوساً لرئيسين بشكل مباشر في وقت واحد؛ لمنع صدور أوامر متعارضة من مصادر متعدّدة، مما يؤدي إلى إحراج العامل وإرباك العمل، كما أن الرئيس الإداري يكون أكثر خبرة وقدرة على إدراك العمل وحاجاته^{٣٨}. ولكن هذا المبدأ مبدأ الطاعة الرئاسية - يدفعنا على التساؤل عن حدود التزام الموظف بالطاعة الأوامر، فهل يستطيع أن يناقش المرؤوس الرئيس في هذه القرارات أو يمتنع عن تنفيذها عند مخالفتها للقانون؟ وفي الواقع إن التزام الموظف باحترام رؤسائه في العمل واحترام الأدب واللياقة في مخاطبتهم ليس التزاماً مطلقاً بهدف إخفاء شخصية الموظف أمام شخصية الرئيس الإداري، وإنما يمكن للمرؤوس أن يبدي رأيه أمام الرئيس الإداري مادام ذلك بحدود الأدب واللياقة، وبما يُحقّق المصلحة العامة. وإنّ هذا مرتبط أساساً بطبيعة الأعمال الموجهة إليه، فإذا كانت هذه الأعمال موافقة للقوانين فإنّ على الموظف أن يقوم بتنفيذها. أما إذا كانت الأعمال التي يطلب من الموظف أن يقوم بتنفيذها مخالفة للقوانين، ولكنها لا تشكل جريمة مُعاقباً عليها في قانون العقوبات فيمكن للمرؤوس إما أن يُنفذ هذه الأعمال بعد الحصول على أمر مكتوب من الرئيس الإداري لكي يتحمل الرئيس المسؤولية عن هذه الأعمال كما أورد المشرع العراقي. أما إذا كانت تلك الأوامر تشكل جريمة معاقب عليها في قانون العقوبات، فإنّ المرؤوس يمتنع عن تنفيذها مطلقاً، لأنه يشكل جريمة معاقب عليها في القانون ولا يجوز بأي حال من الأحوال أن يرتكب جرماً جزائياً .

. مراعاة الواجبات الإيجابية المسلكية يجب على الموظف جملة من الواجبات المسلكية، الإيجابية، ومن ذلك معاملة المرؤوسين بالحسنى، واحترام الموظفين وتسهيل إنجاز معاملاتهم، إضافة إلى المحافظة على كرامة الوظيفة والابتعاد عن كل ما من شأنه المساس بها، سواء أثناء أداء الوظيفة أو خارج الدوام الرسمي. وسنقوم بتوضيحها تباعاً.

أ. معاملة المرؤوسين بالحسنى بما يحفظ كرامتهم نص المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام. على هذا الالتزام (المادة الرابعة رابعاً على معاملة المرؤوسين بالحسنى بما يحفظ كرامتهم. إذأ، يجب على الرئيس الإداري أن يتعامل بحسن الخلق وطيب المعاملة مع جميع مرؤوسيه، وأن يدرك بأن العمل هو عبارة عن جهد مشترك بينهم ويُحقّق مصلحة الجميع. إذ إنّ الموظفين الخاضعين لسلطته ليسوا عبيداً، وإنما هم موظفي دولة يمثلون الدولة، ويساعدون في حسن سير المرافق العامة. وإذا صدر

^{٣٧} ليلو، راضي مازن، طاعة الرؤساء وحدودها دراسة مقارنة، القاهرة، المركز العربي للتوزيع، ٢٠١٧، ص ٢٣
^{٣٨} عبد الحميد، أبو زيد محمد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٨٨، ص ٤١

عن الموظف العام أي خطأ، فيمكن حينها أن يتابع الرئيس الإداري هذا الخطأ في ضوء ما تقرره نصوص القانون، وليس من خلال إهانة الموظف وتحقيره؛ لأن من حسن الإدارة أن يتم هذا العمل من خلال جو مريح، يتعاون ويحترم فيه كل من الرئيس والمرؤوس بعضهم البعض.^{٣٩}

ب. احترام المواطنين وتسهيل معاملاتهم ألزم المشرع العراقي في المادة الرابعة خامساً من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، على الموظف احترام جميع المواطنين وتسهيل إنجاز معاملاتهم داخل المؤسسة العامة التي يعمل بها. فعلى الموظف أن يُعامل المواطنين معاملة لائقة ولبقة، لأنَّ هذه الوظيفة ما هي إلا خدمة في سبيل تيسير شؤون المواطنين. وبذلك فإنَّ الوظيفة العامة . هي تكليف وطني ويجب احترامه، ويكون ذلك من خلال احترام المواطنين وخدمتهم وتقديرهم وإنجاز معاملاتهم حسب ما تقتضيه الاعتبارات الإنسانية والمهنية والموضوعية، فالموظف وجد من أجل تيسير شؤون المواطنين وليس بقصد تحقيق المصالح الشخصية.^{٤٠}

ج. الاستقامة والنزاهة في الحياة الوظيفية أوجب المشرع العراقي على الموظفين في المادة الرابعة ثامناً، من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، حيث نصت على ما يأتي: "المحافظة على كرامة الوظيفة العامة والابتعاد عن كل ما من شأنه المساس بالاحترام اللازم لها سواء كان ذلك أثناء أدائه وظيفته أم خرج أوقات الدوام الرسمي إذ يلاحظ أن المشرع العراقي أوجب على الموظف أن يتفادى دائماً الأفعال التي تعيبه وتؤثر في سمعة الجهاز الإداري، وجاء هذا النص بالشكل الواسع. فأوجب على الموظف الابتعاد عن كل فعل من شأنه المساس بسمعته الشخصية والوظيفية سواء كان ذلك داخل أوقات الدوام الرسمي أو خارجه .^{٤١} وبذلك يتوجب على الموظف أن يلتزم بأخلاقيات الوظيفة العامة والتي تعرف بأنها : "مجموعة من القواعد التي تحكم السلوك للأشخاص العاملين والذي ينتمون إلى مهنة معينة وتحدّد واجباتهم وسلوكهم الواجب الالتزام به عند ممارسة أعمالهم. فأخلاقيات الوظيفة العامة هي الفكر الأساسي الذي يهيمن على العمل الوظيفي.^{٤٢}

الواجبات المتعلقة بالوظيفة الموكلة إليه ثمة العديد من الواجبات ذات الصلة بالوظيفة الموكلة إلى الموظف العام. وقد أوردها المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام. وهي المحافظة أموال

^{٣٩} الحميري ، عباس، والعزاوي، نجم، إدارة الخدمة المدنية والوظيفة العامة، بابل ، المعهد التقني، ٢٠٢٠، ص ٣٨١؛ ليلو، طاعة الرؤساء وحدودها دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١٤٦

^{٤٠} غيب الله، قادر ارام، التناسب بين المخالفة والعقوبة الانضباطية ودور القضاء الإداري في الرقابة عليه "دراسة مقارنة"، القاهرة، المركز العربي للنشر، ٢٠٢٠، ص ٤٤

^{٤١} غيب الله، التناسب بين المخالفة والعقوبة الانضباطية ودور القضاء الإداري في الرقابة عليه الدراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٤٦

^{٤٢} الموسوي، هيثم عبدالمطلب، النظام القانوني للإجازة بدون راتب دراسة مقارنة بين القانونين العراقي واللبناني»، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، ٢٠٢٠، ص ٣١

الدولة العامة، وكتم المعلومات الوظيفية، والامتناع عن استغلال الوظيفة، إضافة إلى حماية الصحة والسلامة العامة في الوظيفة. وستتناول الواجبات السابقة تباعاً.

١. المحافظة على أموال الدولة العامة نص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي على واجب المحافظة على أموال الدولة العامة، في الفقرة سادساً من المادة الرابعة منه، والتي جاء فيها: "المحافظة على أموال الدولة التي بحوزته أو تحت تصرفه واستخدامها بصورة رشيدة. وبناء على ذلك، فإنه يتوجب على الموظف أن يبذل العناية اللازمة في المحافظة على أموال الدولة وممتلكاتها التي تكون بعهدته والتي يستخدمها بحكم عمله^{٤٣}. ويجب أن يتقيد في استخدام أموال الوظيفة بما تقتضيه مبادئ الأمانة وحسن النية والإخلاص في العمل الوظيفي، وينصرف هذا النص إلى جميع هذه الأموال العامة سواء أكانت مادية أو معنوية، وسواء كانت آلات أو معدات، فقد جاءت كلمة الأموال مطلقة، فجميع الأموال المخصصة للنفع العام تعدّ أموالاً عامة، وبالتالي تدخل في إطار الواجب المذكور أعلاه. ويكمل الالتزام بالمحافظة على الأموال العامة، نص قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي في الفقرة عاشراً من المادة الرابعة منه، إوردت التزاماً آخر مفاده إعادة الموظف ما يكون تحت تصرفه من أدوات أو آلات إلى المحل المخصص لها عند انتهاء العمل اليومي في الوظيفة العامة.^{٤٤}

٢. عدم إفشاء أسرار الوظيفة يعد التزام عدم إفشاء أسرار الوظيفة من المهام الملقاة على عاتق الموظف العام، والتب أخذ بها المشرع العراقي في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، إذ نصّ على هذا الواجب في الفقرة سابعاً من المادة الرابعة. والتي جاء فيها: "كتمان المعلومات والوثائق التي يطلع عليها بحكم وظيفته أو أثنائها إذا كانت سرية بطبيعتها أو يُخشى من إفشائها إلحاق ضرر بالدولة أو بالأشخاص. وكذلك في الحالة التي يصدر أمر من رؤساء الموظف بكتمانها^{٤٥}. ومن الجدير بالذكر أنه يستمر واجب الحفاظ على أسرار الوظيفة حتى بعد انتهاء الخدمة، ولا يجوز للموظف الاحتفاظ بوثائق رسمية سرية بعد إحالته على التقاعد أو انتهاء خدمته لأي سبب آخر.

ويعد الواجب أمر أساسياً لضمان سير الموفق العام وتنفيذ قرارات الإدارة العامة وتوجيهاتها، ويترتب عليه عدة أمور وهي:

١. واجب الكتمان في مختلف جوانب أنشطة الإدارة من عقود ومناقصات ومشتریات وتسلم رواتب والتحقيقات والكشف في عمليات السرقة والتلاعب بالأموال العامة ومختلف حالات الفساد الأخرى.

^{٤٣} الحميري و العزاوي إدارة الخدمة المدنية، مرجع سابق، ص ٣٨١

^{٤٤} أحمد، «حقوق وواجبات الموظف العام في نطاق الوظيفة العامة دراسة مقارنة بين القانون الوضعي العراقي والفقهاء الإسلاميين»، مرجع سابق، ص ١٠٢؛ غيب الله، التناسب بين المخالفة والعقوبة الانضباطية ودور القضاء الإداري في الرقابة عليه الدراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٤٤

^{٤٥} صفاء، فتوح جمعة، مسؤولية الموظف العام في إطار تطبيق الإدارة الإلكترونية، القاهرة، دار الفكر العربي، ٢٠١٤، ص ١٥٣

٢. لا يجوز للموظف العام إعطاء أي تصريح أو معلومات عن العمل الوظيفي الذي يتولاه في الوقت الحالي، أو المعاملات المنجزة، أو التي سيتم إنجازها في المستقبل، إلا بناء على طلب مباشر من الرئيس الإداري.

٣. كما لا يجوز للموظف العام إعطاء أية بيانات أو معلومات مكتوبة عن العمل الإداري سواء كان إيجابياً أو سلبياً إلا بموافقة الجهة المسؤولة عن ذلك.

٤. لا يجوز للموظف العام أن يحتفظ بأي معلومات أو ملفات أو مستندات أو وثائق ورقية كانت أم إلكترونية وما إلى ذلك. ويبقى هذا الالتزام على عاتق الموظف حتى بعد انتهاء خدمته في الوظيفة العامة.^{٤٦}

٣. الامتناع عن استغلال الوظيفة نص المشرع العراقي على واجب الامتناع عن استغلال الوظيفة قانون في قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، حيث جاء فيه: "الامتناع عن استغلال الوظيفة لتحقيق منفعة أو ربح شخصي له، أو لغيره"^{٤٧} فالوظيفة العامة ليست مكاناً لممارسة التجارة أو الربح والسامسة، وإنما هي خدمة عامة تقدم للأفراد كافة، فهذا الالتزام تفرضه المصلحة العامة، وذلك بهدف ضمان تحقيق الدوائر الحكومية لمهام الوظيفة الأساسية. ونجد أن المشرع العراقي أكد على أهمية هذا واجب فذكر عدة فقرات في المادة الرابعة تؤكد تتعلق به وتؤكد على نزاهة الوظيفة العامة، وإعادة الأدوات التي تسلمها الموظف وغير ذلك من الالتزامات الأخرى.

٤. حماية الصحة والسلامة العامة في الوظيفة يجب على الموظف أن يُراعي القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بالصحة العامة والسلامة العامة في العمل، وذلك بحسب ما أورده المشرع العراقي (المادة الرابعة البند الحادي عشر) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، حيث نص على قيام الموظف بمراعاة القوانين والأنظمة والتعليمات الخاصة بحماية الصحة العامة والسلامة في العمل والوقاية من الحريق".^{٤٨} إذاً، ينبغي على الموظف أن يُراعى جانب الصحة والسلامة العامة في أماكن العمل فيرتدي الثياب الخاصة بالعمل في حال وجودها، ومراعاة قواعد الحديقة والحذر والسلامة في استخدام الآلات والمعدات الموجودة في مكان العمل، والحرص على سلامة مكان العمل من تلوث البيئة وأخطار الحرائق وإصابات العمل، ويدخل في هذا السياق الالتزام بارتداء الكمامة في ظل جائحة كورونا، والالتزام باستخدام المعقمات أيضاً حرصاً على السلامة والصحة العامة.^{٤٨}

^{٤٦} أحمد ، حقوق وواجبات الموظف العام في نطاق الوظيفة العامة لدراسة مقارنة بين القانون الوضعي العراقي والفقه الإسلامي»، مرجع سابق، ص ١٠٧
^{٤٧} المادة (٤ تاسعاً)، قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام العراقي
^{٤٨} الحميري و العزاوي إدارة الخدمة المدنية، مرجع سابق، ص ٣٨٢

المطلب الثاني : اركان المسؤولية التأديبية للموظف العام

تتكون المسؤولية التأديبية للموظف العام من مجموعة من الأركان الأساسية، وهي كما يلي:

١- الركن المادي

الركن المادي للمخالفة التأديبية يُقصد به ما يعرف بالمخالفة المسلكية، وهي كل فعل يدخل ضمن نطاقها ويتمتع بطابع مادي، حيث يمكن إدراكه عبر الحواس. يُعد هذا الركن مهماً في المخالفة المسلكية كما هو الحال في الجرائم الجنائية، إذ بدون هذا الجانب المادي لا يحدث اضطراب أو إخلال في المجتمع الوظيفي، كما لا يتم الاعتداء على الحقوق الوظيفية التي يجب حمايتها. يتمثل الركن المادي في الخطأ الذي يرتكبه الموظف والذي يشكل أساس المخالفة التأديبية، ويظهر ذلك من خلال ارتكاب الموظف لأفعال محظورة أو انتهاكه للواجبات القانونية. يُعتبر هذا الفعل الخارجي الذي يصدر عن الموظف سبباً للمسؤولية التأديبية، وقد يكون إما إيجابياً أو سلبياً. ولا يمكن أن تقع المخالفة التأديبية بدون الركن المادي، ويجب أن يكون الفعل محددًا وواضحًا بعيداً عن الشك أو الظن. كما أنه لا يُعاقب الموظف على مجرد التفكير في ارتكاب المخالفة أو الخطأ الإداري دون أن يتحقق الفعل فعلاً، ولا يجوز توجيه الاتهام إلى الموظف دون تحديد الأفعال التي ارتكبها وتكون بمثابة العنصر المادي للمسؤولية التأديبية^{٤٩}، فالأعمال التحضيرية التي تتمثل في إعداد وسائل تنفيذ الجريمة لا عقاب عليها. ويجب أن يصدر هذا الفعل أو الامتناع عن الفعل من قبل موظف عام تسند إليه هذه الأفعال، فصفة الموظف شرط أساسي في قيام الركن المادي، وبدون هذه الصفة لا تقوم المخالفة التأديبية، والخطأ الذي هو قوام الركن المادي يمكن أن يتخذ صوراً عديدة:

١. الخطأ الإيجابي والخطأ السلبي ويتحقق الخطأ التأديبي الإيجابي بالفعل أو القول الذي يظهر إلى الحيز الخارجي بشكل واقعة مادية ملموسة، ولا بد أن يدخل هذا السلوك الإيجابي حيز التنفيذ، فلا يوجد عقاب على الأعمال التحضيرية مثلاً، كما لو نوى الموظف أن يفشي الأسرار المتعلقة بالوظيفة، وبدأ بتسجيل المعلومات، وتصوير الأوراق التي بحوزته ثم أتلف هذه التسجيلات وهذه الصور، أو كما لو فكر الموظف بالاعتداء على رئيسه الإداري أو مخالفة أوامره، فإن مجرد التفكير لا يكون سبباً موجباً لإيقاع العقوبة على الموظف العام^{٥٠}، ويُمكن أن يأخذ الخطأ الإداري صورة السلوك السلبي الامتناع، فيتحقق بامتناع العامل عن أداء العمل أو عدم القيام بواجباته المناطة له القيام بها، ويجب أن يكون هذا السلوك محددًا وواضحاً، كعدم التزام الموظف بالدوام في المواعيد المحددة للعمل.

^{٤٩} عبد الباسط، محمد فؤاد، الجريمة التأديبية، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٥، ص ١٤
^{٥٠} فايز، محمود عبدالعزيز، المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة، دراسة مقارنة بين قوانين الشرطة والعاملين المدنيين في كل من مصر وفرنسا، القاهرة، دار العلوم للنشر والتوزيع، ٢٠٠٤، ص ٦٣٢

٢. الخطأ الوقتي والخطأ المستمر : الخطأ التأديبي الوقتي، وهو الذي يكون فيه السلوك الإيجابي أو السلبي واقعاً في وقت محدد، وينتهي لحظة وقوعه، كاعتداء العامل على رئيسه أو زميله في العمل بالقول أو بالفعل، أو قد يكون الخطأ التأديبي مستمراً، فلا ينتهي إلا بانتهاء حالة الاستمرار هذه كترخي العامل عن إتمام الأعمال المكلف بها.^{٥١}

٣. الخطأ البسيط والخطأ المركب : قد يتخذ الخطأ التأديبي صورة الخطأ البسيط عندما يتكون من فعل واحدٍ سواء كان إيجابياً أو سلبياً، وقتياً أو مستمراً، كقبول الرشوة، أو إتلاف أوراق العمل أو الاشتراك في المزايدة التي تجريها الإدارة، أو الاحتفاظ بأوراق تعود لصاحب العمل بدون إذنه في غير المكان المخصص له، أو يتخذ الخطأ التأديبي صورة الخطأ المركب الذي يتكون من أفعال عدة بحيث لا يجوز توقيع العقوبة على العامل إلا باكتمال باقي الأفعال كالتأخر في إنجاز العمل الذي يشكل خطأ جسيماً، ويترتب عليه ضرر مادي.^{٥٢}

٤. الخطأ التأديبي العمدي وغير العمدي : قد يكون الخطأ التأديبي عمدياً، وهو الذي تتجه فيه إرادة العامل إلى ارتكاب الفعل أو الامتناع عن الفعل المكون للمخالفة التأديبية، وأن تتجه إرادته على تحقيق النتيجة مع علمه بمضمون هذا الفعل، وقصده إتيان هذا الفعل كالرشوة وتعمد إتلاف أدوات وآلات الوظيفة. أما الخطأ غير العمدي فيتحقق بقيام العامل بالفعل دون أن تتجه إرادته إلى النتيجة، أي يكون الموظف قد خالف القوانين والأنظمة دون أن يتوافر لديه القصد في ذلك . ومما سبق، فإن الركن المادي للخطأ التأديبي يتألف من السلوك الخارجي الذي يظهر إلى حيز الوجود، ويكون مخالفاً للقانون أو الأنظمة أو القرارات أو واجبات الوظيفة، والذي يمكن أن يتخذ صوراً متعددة كما أوضحنا .

٢- الركن المعنوي اختلف الفقه في الركن المعنوي في المخالفة التأديبية ، وفي مدى الاعتداد بهذا الركن في المسؤولية التأديبية، فذهب بعض الفقه إلى ضرورة توافر العنصر لقيام المسؤولية التأديبية، في حين يرى بعضهم الآخر أنه لا يعتد بالإرادة إلا بالقدر المتعلق بالعقوبة المناسبة التي يتم توقيعها على العامل. لذا سنبين آراء الفقه في مدى عد الركن المعنوي ركناً من أركان المسؤولية التأديبية ومن ثم سناقش أثر الظروف التي قد تؤثر في إرادة الموظف

١. آراء الفقه في مدى اعتبار الركن المعنوي ركناً في المسؤولية التأديبية

١. الاتجاه المؤيد : يقوم الركن المعنوي للجريمة التأديبية على اقتراف الموظف العام فعلاً يُشكل جرمًا تأديبيًا ، أو إحجامه عن القيام بعمل يفترضه عليه واجبه الوظيفي نابغاً عن إرادته الحرة دون إكراه مادي

^{٥١} نداء، محمد محمود، انقضاء الدعوى التأديبية، القاهرة ، دار الفكر العربي، ١٩٨١، ص ١٢٩

^{٥٢} عثمان، محمد مختار محمد، الجريمة التأديبية في القانون الإداري: ص ٨٢

أو أدبي.^{٥٣} ويتأسس الركن المعنوي على الإرادة والتي يكون لها صورتان أساسيتان وهما القصد من جهة، وبه تكون الجريمة عمدية حيث تتجه إرادته إلى الفعل وإلى النتيجة الجرمية المترتبة على هذا الفعل، ومن جهة أخرى هناك الخطأ حيث تتجه إرادة الفاعل إلى الفعل دون النتيجة، فالإرادة في المسؤولية عموماً، يُراد بها النشاط النفسي الواعي المؤثر على العالم الخارجي، وهي نشاط واع يُشترط صدوره عن إنسان متمتع بكامل قواه العقلية ومختاراً لتصرفاته^{٥٤}. إذًا، لا يكفي لقيام المسؤولية التأديبية صدور فعل أو امتناع عن فعل من قبل العامل، بل لا بد من أن يكون هذا الفعل أو الامتناع عن فعل صدر من قبل العامل وعن إرادة واعية، تهدف إلى إحداث هذه المخالفة التأديبية، لأنّ الهدف من العقاب ليس تعويض الإدارة عما أصابها من ضرر، وإنّما الهدف من ذلك حث العامل على عدم ارتكاب مثل هذه المخالفة مستقبلاً، ولهذا لا بد من توافر الركن المعنوي في المسؤولية التأديبية، لأن عقاب الموظف الذي لم يكن يقصد إحداث النتيجة المترتبة على هذا الفعل أي عقابه بالرغم من انعدام الركن المعنوي يجعل الهدف من العقوبة الانتقام. وهذا الركن المعنوي كما هو الحال بشكل عام إما أن يتخذ صورة القصد عند صدور الفعل عن إرادة من الموظف، كما لو تعمد الإهمال أو تعمد إتلاف أدوات العمل، أو يتخذ صورة الخطأ عندما تتجه إرادته على الفعل دون النتيجة فيكون الركن المعنوي بهذه الحالة بصورة الخطأ.^{٥٥} ويلزم حتى يجازى العامل أن يقترن الركن المادي للمخالفة بركن آخر هو الركن المعنوي، أي أن يصدر الفعل الخاطئ عن إرادة وهي التي تجعل الموظف مذنباً، ومستحقاً للمساءلة.^{٥٦}

٢. الاتجاه المعارض: يرى اتجاه آخر، أنّه لا يشترط توافر الركن المعنوي للمسؤولية التأديبية، لأنّ الإرادة الأثمة ليست شرطاً لقيام المسؤولية التأديبية لأن ذلك يكون للجرائم الجزائية فقط، لما يترتب عليها من نتائج خطيرة، ولتحديد المشرع ضرورة توافر قصد عام وقصد خاص للجريمة الجزائية، أما المسؤولية التأديبية فيكفي لتحقيقها اتجاه إرادة العامل لارتكاب الفعل المخالف لواجبات الوظيفة العامة سواء كان ذلك بحسن نية أو سوء نية، بإدراك من العامل أو بدون إدراك منه، فالعامل المقصر في أداء واجباته لعدم علمه بهذه الواجبات يُعد مسؤولاً، وتقوم مسؤوليته التأديبية بغض النظر فيما إذا كان يدرك أو لا يدرك أنّه مكلف بهذه الأعمال. نرجح الرأي الأول بضرورة توافر الركن المعنوي في المسؤولية التأديبية، لأن القول بغير ذلك يؤدي إلى المساواة بين حسني النية ومتعمدي الأخطاء، وهذا يخرق قواعد العدالة، فلا بد من الأخذ بالحسبان الركن المعنوي لتحقيق المسؤولية التأديبية.

^{٥٣} خليفة، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، الجرائم والعقوبات التأديبية وضوابط صحتها، بغداد، الدار العربية للطبع والنشر، ١٩٨٥، ص ٤٨

^{٥٤} حسني، محمود نجيب، شرح قانون العقوبات القسم العام، القاهرة، جامعة الدول العربية، ١٩٦٢، ص ٥١٩

^{٥٥} أبو الشعير، سعيد (د-ت)، النظام التأديبي للموظف العمومي في، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، ص ٦٧

^{٥٦} الصغير، عبدالعزيز بن محمد، القانون الإداري بين التشريعين المصري والسعودي، المركز القومي للاصدارات القومية، القاهرة، ٢٠١٥، ص ١٤٨

٢. أثر الظروف التي قد تؤثر في إرادة الموظف

قد يحدث أن تؤثر بعض الظروف في إرادة الموظف، والتي يطلق عليها في القانون المدني بعيوب الرضا، وفي القانون الجزائي بموانع العقاب. فهل يُمكن أن تؤثر هذه الظروف في إرادة الموظف فتعفيه من المسؤولية التأديبية؟ وقد يرتكب الموظف الفعل دون معرفته بالقوانين التي تحكم الوظيفة التي يقوم بها، فهل يعد جهله بهذه القوانين سبباً مبرراً لنفي المسؤولية التأديبية عنه؟ سنناقش هذه الفروض تباعاً.

١. جهل الموظف بالقوانين التي تحكم الوظيفة : تفترض هذه الحالة ارتكاب الموظف زلة مسلكية دون أو مخالفة لواجبات الوظيفة العامة، فيتذرع لنفي الركن المعنوي من المسؤولية التأديبية بجهله بالقوانين التي تحكم الوظيفة العامة، فهل يمكن أن يُعتد بذلك لنفي عنه المسؤولية التأديبية؟ في الواقع يُسأل الموظف تأديبياً إذا ارتكب مخالفة مسلكية أو خرق أحكام الوظيفة العامة، ولا يُعتد بجهله بالقوانين واللوائح التي تحكم هذه الوظيفة؛ لأنّ مثل هذا الادعاء لا يصلح للإعفاء من المسؤولية التأديبية، لأنّ كل موظف ينبغي أن يكون عالماً بالقوانين واللوائح والتعليمات المتعلقة بوظيفته وواجباته الوظيفية وخطأ الموظف في فهم القانون لا يعفيه من المسؤولية التأديبية، لأنه يفترض التطبيق السليم للقانون من قبل الموظف العام، ولا يُعدّ مانعاً للمسؤولية التأديبية اطراد العمل على مخالفة القانون فترة زمنية طويلة فمهما طالت المخالفة، لأن ذلك لا يدخل في إطار العرف الإداري، إذ يُشترط في العرف ألا يخالف النص القانوني القائم.^{٥٧}

٢. أثر الإكراه في المسؤولية التأديبية : لو أكره الموظف على ارتكاب المخالفة التي تستوجب المساءلة التأديبية، فهل يؤدي ذلك إلى الإعفاء من المسؤولية؟ كما لو هدد موظف فقام بإفشاء الأسرار الوظيفية، ويعرف الإكراه بأنّه : ضغط شخص على آخر بوسيلة مرهبة مادية أو معنوية من أجل القيام بفعل أو ترك ، وقد يكون هذا الإكراه إكراه مادي أو معنوي، ويشترط في الإكراه كمانع من موانع المسؤولية أن يكون هذا الإكراه من شأنه أن يعدم الإرادة فلا يمكن توقعه أو دفعه، وأن يستحيل على الشخص أن يكون لديه القدرة على دفع هذا الإكراه، وأن تصبح إرادته مشلولة بصورة كلية. ويُمكن عد الإكراه مانعاً من المسؤولية التأديبية إذا ارتكب المخالفة تحت تأثير الإكراه مادياً كان أو معنوياً، وقد ذكرنا بأن من واجبات العامل مبدأ الطاعة الرئاسية، وينبغي على العامل ألا ينفذ الأوامر المخالفة للقانون من قبل الرئيس الإداري إلا بأمرٍ خطي من الرئيس الإداري، فهنا إذا نفذ الموظف هذا الأمر المخالف للقانون بدون هذا الأمر الخطي تحت تأثير الإكراه المعنوي فيمكن عد ذلك مانعاً من موانع المسؤولية التأديبية. وبالتالي، فإنّ إكراه الموظف على القيام بواجباته بشكل لا يتفق مع مقتضيات المصلحة العامة يعد مانعاً من موانع المسؤولية.^{٥٨}

^{٥٧} الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٧، ص ٥٢
^{٥٨} المحمدي، أثر انقضاء الدعوى الجزائية في المسؤولية التأديبية للموظف، مرجع سابق، ص ٧٩

٣. القوة القاهرة: تتمثل القوة القاهرة في المسؤولية التأديبية في الحالة التي يكون فيها الموظف مجبراً على القيام بالفعل المستوجب المخالفة التأديبية لوجود قوة قاهرة، والتي تتمثل بالظرف المفاجئ غير المتوقع، والذي يستحيل على الموظف دفعه، ويشترط في القوة القاهرة بشكل عام أن تكون غير متوقعة^{٥٩}، بمعنى أنّ الموظف ليس بمقدوره أن يتوقع حصول هذا الأمر المفاجئ، ويجب أن تكون أيضاً غير ممكنة الدفع. أما إذا كانت متوقعة أو ممكنة الدفع فلا تعفي من المسؤولية التأديبية للموظف. ويجب أن يكون هذا الحادث المفاجئ لم يحصل بسبب من الموظف نفسه. كالحالة التي يكون فيها الموظف في مكان ما ويحصل فيه حرب أو فيضان ويمنعه من الالتحاق بوظيفته أو أصيب الموظف بمرض معدٍ (كورونا) مثلاً) حال دون التزامه بالدوام وبساعات العمل^{٦٠}. وفي الحقيقة من المنطقي اعتبار هذه العوامل من العوامل المؤثرة في إرادة الموظف، لأنها تفقد الشخص حرية الاختيار، سواء كان ذلك نتيجة الاكراه المادي أو المعنوي، أو نتيجة الظروف الطارئة، لأن ارتكاب الموظف العام المخالفة تحت تأثير هذه الظروف يجعل من اختياره معدوماً، ومقتضيات العدالة تتطلب انعدام المسؤولية عند المخالفة التأديبية في هذه الحالة، وعلى الموظف أن يثبت الظروف والأوضاع التي أثر في إرادته ودفعته إلى التصرف بخلاف مقتضى القانون. وتجدر الإشارة أن ضغوطات العمل وأعباءه وكثرته ليس من شأنها المساس بالمسؤولية المسلكية للموظف، في حين إن الدوافع والبواعث على الرغم من أنّها لا تعد ركناً في الجريمة المسلكية إلا أنّها تلعب دوراً في تشديد العقوبة أو تخفيفها. ومما سبق، نوّك على ضرورة توافر الركنين المادي والمعنوي لقيام المسؤولية التأديبية، ويُمكن الأخذ بموانع المسؤولية المطبقة وفقاً للقواعد العامة، إذ تكون إرادة العامل مشوبة ببعض الشوائب، وهذا يقتضي إعفائه من المسؤولية.

^{٥٩} تنص المادة (٢١١) من القانون المدني العراقي رقم (٤٠) لعام (١٩٥١)، على: إذا اثبت الشخص ان الضرر قد نشأ عن سبب اجنبي لا يد له فيه كافة سماوية او حادث فجائي او قوة قاهرة او فعل الغير او خطأ المتضرر كان غير ملزم بالضمان ما لم يوجد نص او اتفاق ذلك على غير
^{٦٠} كرمستحي، عيسي محمد يوسف، أثر الحكم الجزائي في المسؤولية التأديبية للموظف العام، القاهرة، السعيد للنشر والتوزيع، ٢٠١٨، ص ٦٥

الخاتمة:

من خلال تحليلنا لآراء المؤيدين والمعارضين لتطبيق مبدأ المشروعية في المجال التأديبي، يتبين أن هذا المبدأ يواجه صعوبات جمة عند تطبيقه على الأخطاء التأديبية. فعلى الرغم من أن الأصل يقتضي خضوع الخطأ التأديبي لمبدأ المشروعية، بحيث لا يمكن اعتبار الفعل الذي يرتكبه الموظف خطأً يستوجب التأديب إلا إذا ورد نص قانوني يجزّمه، وفقاً للقاعدة المعروفة "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، إلا أن الواقع العملي يثبت صعوبة، بل واستحالة، حصر هذه الأخطاء على نحو دقيق.

وتتجلى الإشكالية في التميّز الخاص الذي تتصف به الأخطاء التأديبية، إذ لا يمكن وضعها في إطار مغلق أو تحديدها بشكل حصري نظراً لتنوعها واختلافها تبعاً لطبيعة الوظائف والبيئة الإدارية والظروف المحيطة. ولهذا السبب، ورد ذكر الأخطاء التأديبية في النصوص القانونية على سبيل المثال لا الحصر، مما أثار جدلاً فقهيّاً مستمراً حول جدوى تقنينها بشكل شامل.

النتائج:

وبناءً على ما تقدم، يمكن استخلاص النتائج الآتية:

- لا يوجد تعريف تشريعي جامع ودقيق لمفهوم الخطأ التأديبي، بل اقتصر النص القانوني على الإشارة العامة إلى أن مخالفة الموظف للواجبات المنصوص عليها يعرّضه للمساءلة التأديبية.
- يتفق غالبية الفقهاء على أن الخطأ التأديبي يتمثل في إخلال الموظف بأحد الواجبات المرتبطة بوظيفته العامة.
- يختلف تطبيق مبدأ الشرعية في المجال التأديبي عن تطبيقه في المجال الجنائي، وذلك بسبب الطبيعة المتغيّرة والمعقّدة للأخطاء التأديبية، والتي تجعل من الصعب ضبطها تشريعياً بشكل شامل.
- تتميّن الأخطاء التأديبية عن الجرائم الجنائية والمخالفات الأخرى بصعوبة حصرها أو تعدادها بدقة، وهو ما يبرر ورودها تشريعياً على سبيل الذكر لا الحصر.
- يُعزى أحد أهم أسباب عدم تقنين هذه الأخطاء إلى اتساعها الكبير وتغيّرها باختلاف الزمان والمكان وطبيعة الوظيفة والظروف المحيطة.
- كما أن ارتباط بعض هذه الأخطاء بالجوانب الأخلاقية، وهي بطبيعتها غير مادية، يجعل من الصعب تقنينها بشكل دقيق.
- ورغم أن تقنين الأخطاء التأديبية قد يُسهم في تكريس منطق الضمان من خلال حماية الموظف من تعسف الإدارة، إلا أن ذلك قد يُقوّض من فعالية هذه الأخيرة ويُقيّد سلطتها التقديرية.

- في المقابل، فإن عدم تقنين الأخطاء التأديبية يمنح الإدارة مرونة واسعة، ويُعزز من فعاليتها في ضبط السلوك الوظيفي، لكنه قد يؤدي في الوقت ذاته إلى المساس بحقوق الموظفين وإضعاف الضمانات الممنوحة لهم.

التوصيات:

- ضرورة قيام المشرّع بتصنيف الواجبات الوظيفية إلى فئات متجانسة، مع تحديد مضمون كل فئة باستخدام عبارات دقيقة ومنضبطة، على غرار ما قام به المشرع الألماني والإيطالي.
- نظرًا لصعوبة التصنيف الكامل في الوقت الراهن، يُقترح توسيع نطاق الأخطاء التأديبية من خلال إعداد لوائح تنظيمية تحتوي على تصنيف واضح لها، كأن تُقسم إلى أخطاء تتعلق بنظام العمل، وأخرى تخص أداء المهام، وثالثة تمسّ بالسلوك العام للموظف.
- السعي إلى تحقيق التوازن بين مبدأي الضمان والفعالية من خلال تمكين القضاء الإداري من مراقبة القرارات التأديبية، بما يُعزز من حماية الموظف دون المساس بانضباط المرفق العام.

المصادر :

١. توفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام دراسة مقارنة، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٧
٢. نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة الإمارات مكتبة الجامعة، ٢٠٠٨
٣. طماوي محمد سليمان ، القضاء الإداري الكتاب الثالث (دراسة مقارنة) القسم الأول، الطبعة الثالثة، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٨٧
٤. محمد أنس جعفر، مذكرات في الوظيفة العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، ١٩٨٩
٥. شريف أحمد الطباخ، الدعوى التأديبية في ضوء القضاء والفقهاء، مصر ، دار الفكر والقانون، ٢٠١٠.
٦. عمار عباس الحسيني التجرىم والعقاب في النظام التأديبي قراءة معاصرة في النصوص الجنائية والتأديبية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥
٧. نجم محمد صبحي، قانون العقوبات القسم العام، الطبعة الثانية عمان، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، ١٩٩١
٨. كمال رحماوي، تأديب الموظف العمومي بين الفعالية و الضمان أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في القانون ، كلية الحقوق جامعة الإخوة منتوري، السنطية، ٢٠١٥
٩. رحمانى وليد خصوصية مبدأ شرعية الأخطاء المينية في النظام التأديبي ، أفاق للعلوم، المجلد الثالث، العدد الأول، ٢٠١٨
١٠. أماني زين بدر فراج النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوربية : دراسة مقارنة، القاهرة، دار الفكر والقانون، ٢٠١٠
١١. سعد الشيتوي المسائلة التأديبية للموظف العام، مصر، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٨
١٢. بلال أمين زين الدين، التأديب الإداري دراسة فقهية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، الطبعة الأولى الاسكندرية، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٥
١٣. سهوان محمود رمضان محمد المخالفة والجزاء التأديبي ومبدأ المشروعية - دراسة مقارنة ، القاهرة المركز العربي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠١٧
١٤. أنور أحمد رسلان، وسيط القضاء الإداري، مصر، دار النهضة العربية ٢٠٠٣
١٥. محمد الاحسن النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة ، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام كلية الحقوق جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان ٢٠١٥-٢٠١٦
١٦. أحمد، «حقوق وواجبات الموظف العام في نطاق الوظيفة العامة دراسة مقارنة بين القانون الوضعي العراقي والفقهاء الإسلاميين، رسالة ماجستير ، جامعة وان يوز نجويل، ٢٠١٨
١٧. محمد ،أبو زيد جابر سعيد حسن، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، القاهرة ، دار النهضة العربية، ٢٠٢٠،
١٨. الرفاعي، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ودورها في محاربة الفساد المالي، دراسة مقارنة، السعودية ، مطبعة القانون والاقتصاد، ٢٠١٥
١٩. ليلو، راضي مازن، طاعة الرؤساء وحدودها دراسة مقارنة ، القاهرة ، المركز العربي للتوزيع، ٢٠١٧
٢٠. عبد الحميد، أبو زيد محمد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية، القاهرة ، دار النهضة العربية، ١٩٨٨
٢١. الحميري ، عباس، والعزاوي، نجم، إدارة الخدمة المدنية والوظيفة العامة، بابل ، المعهد التقني، ٢٠٢٠

٢٢. غيب الله، قادر ارام، التناسب بين المخالفة والعقوبة الانضباطية ودور القضاء الإداري في الرقابة عليه "دراسة مقارنة"، القاهرة، المركز العربي للنشر، ٢٠٢٠
٢٣. الموسوي، هيثم عبدالمطلب، النظام القانوني للإجازة بدون راتب دراسة مقارنة بين القانونين العراقي واللبناني»، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، ٢٠٢٠
٢٤. صفاء، فتوح جمعة، مسؤولية الموظف العام في إطار تطبيق الإدارة الإلكترونية، القاهرة، دار الفكر العربي، ٢٠١٤
٢٥. عبد الباسط، محمد فؤاد، الجريمة التأديبية، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٥
٢٦. فايز، محمود عبدالعزيز، المسؤولية التأديبية لضباط الشرطة، دراسة مقارنة بين قوانين الشرطة والعاملين المدنيين في كل من مصر وفرنسا، القاهرة، دار العلوم للنشر والتوزيع، ٢٠٠٤
٢٧. ندا، محمد محمود، انقضاء الدعوى التأديبية، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٨١
٢٨. خليفة، المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة، الجرائم والعقوبات التأديبية وضوابط صحتها، بغداد، الدار العربية للطبع والنشر، ١٩٨٥
٢٩. حسني، محمود نجيب، شرح قانون العقوبات القسم العام، القاهرة، جامعة الدول العربية، ١٩٦٢
٣٠. أبو الشعير، سعيد (د-ت)، النظام التأديبي للموظف العمومي في، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية
٣١. الصغير، عبدالعزيز بن محمد، القانون الإداري بين التشريعين المصري والسعودي، المركز القومي للإصدارات القومية، القاهرة، ٢٠١٥
٣٢. الشويكي، عمر محمد، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٧
٣٣. كرمستحي، عيسى محمد يوسف، أثر الحكم الجزائي في المسؤولية التأديبية للموظف العام، القاهرة، السعيد للنشر والتوزيع، ٢٠١٨
٣٤. Serge salon, la fonction public, Sirey. Paris, ١٩٨٥, p٢٦٧.
٣٥. Abdlkader Khadir; ١٣٣ questions en garanties disciplinaires; Alger; edition HOUMA; ٢٠١٢; p ١٤.